

Diagnóstico del sistema previsional uruguayo

Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social aprobado en mayoría, y fundamentación de los votos negativos del Frente Amplio, el PIT-CNT y la ONAJPU

IUDTSS, 23.4.2021 - Ariel Nicolliello

Precisiones previas

- La Comisión de Expertos en Seguridad Social fue creada por la Ley de Urgente Consideración N° 19.889, arts. 393 y sigts.
- Está integrada por 15 miembros designados por el PE, 9 pertenecen a la coalición de gobierno, 3 a la oposición (Frente Amplio), 1 al PIT-CNT, 1 a las organizaciones empresariales, 1 a la ONAJPU
- Sólo los representantes sociales y los del F. Amplio han manifestado actuar en nombre de sus organizaciones, los restantes actúan a título personal
- Las “decisiones” (informes) se adoptan por consenso o por mayoría de 9 miembros. Cualquier discrepancia se traduce en un voto negativo
- Plazos: 90 días para presentación de informe de diagnóstico, otros 90 días para presentación de un informe con recomendaciones

El informe de Diagnóstico

- El informe final de Diagnóstico del sistema previsional –aprobado por 10 votos en 15- es producto de las deliberaciones en la CESS y la sucesiva reformulación de 4 borradores presentados por el Presidente de la Comisión que recogen muchas observaciones de los miembros
- Sin embargo, al no lograrse la coincidencia total, y persistir algunas diferencias (en aspectos generales y particulares) que no pudieron incorporarse al informe por la necesidad de “votar una decisión única”, las discrepancias se tradujeron en votos negativos del Frente Amplio y los representantes de trabajadores y pasivos, cuya fundamentación se hizo en documentos separados

Principales elementos del informe

- **Cobertura:**

- Altas tasas de cobertura pasiva: 97 % de los mayores de 65 años perciben alguna prestación del sistema en 2018
- La alta cobertura en la vejez se obtuvo facilitando el acceso a la jubilación mediante medidas administrativas, modificación de las causales en la ley 18.395, e incorporación del cómputo ficto por hijo para la mujer

- **Suficiencia:**

- La incidencia de la pobreza entre los mayores de 65 paso del 9 % en 2000 al 1,8 % en 2019
- La relación entre la jubilación mínima y el salario medio entre los años 2007 y 2017 aumentó en forma continua y persistente
- La relación entre jubilación media y salario medio se ubicaba en 66 % en 2017

Principales elementos del informe

- **La dinámica demográfica presiona tanto sobre los sistemas de beneficio definido (sostenibilidad y justicia entre generaciones) como en los de cotización definida (inadecuación de las prestaciones)**
 - Incremento de la esperanza de vida a los 60 años (27 años en 2070)
 - Caída de la tasa de fecundidad: 2,47 en 1996 – 1,5 en 2019
- **Mercado laboral**
 - Disminución de los empleos estables y en relación de dependencia
 - Caída de la densidad de cotización especialmente para trabajadores de bajos ingresos del sector privado
 - Conclusión: El reconocimiento de derechos contributivos debería complementarse con un rediseño de las prestaciones no contributivas

Principales elementos del informe

- **Heterogeneidad de derechos y obligaciones entre los distintos regímenes**
- **Fondo único que dificulta identificar el destino específico de las distintas fuentes de financiamiento**
- **Problemas de sostenibilidad financiera:**
 - Alto gasto público previsional en la comparación internacional
 - 11,1 % del PBI en 2019 (9,2 BPS; 1,2 militares; 0,7 policiales)
 - Aumento de 2,5 puntos del PBI desde 2008
 - En parte se explica por el ajuste por IMSN
 - Desequilibrio individual
 - El valor actual de los beneficios a pagar supera en forma relevante la suma de los aportes personales y patronales, aún sin considerar la posibilidad de invalidarse o dejar sobrevivientes

Principales elementos del informe

- **Edad mínima de jubilación**

- No ha acompañado el aumento de la esperanza de vida: la sobrevivida a la edad mínima hoy se estima en 22,5 años (y es mayor en militares y policías)
- La edad promedio de acceso a la jubilación en BPS y cajas paraestatales ha sido 62,5 años, en militares y policías es de 48 años

- **Bonificaciones de servicios**

- No se han revisado periódicamente

- **Exoneraciones**

- Reducen las aportaciones patronales que recibe el BPS en cerca del 26 % de su recaudación potencial

Principales elementos del informe

- **Jubilaciones por incapacidad total**

- Crecieron significativamente por efecto de la ley 18.395 y la reforma del baremo de 2013 (en particular por los factores complementarios)
- Se sugiere revisar varios aspectos de su diseño

- **Pensiones de sobrevivencia**

- Su diseño podría no estar acompañando los cambios en el rol de la mujer en la sociedad: se vuelven permanentes a edades tempranas, los requisitos de acceso difieren entre hombres y mujeres, con un tope de ingreso marcadamente elevado y rígido en el caso de éstas
- Merece revisión la del causante desempleado, que puede generar pensión con diez años de servicios reconocidos

Principales elementos del informe

- **Prestaciones no contributivas por vejez o invalidez**
 - Presentan condiciones exigentes en relación al examen de ingresos
 - Su rediseño podría ser un elemento para mantener altos niveles de cobertura en la vejez
- **Supervisión y regulación del sistema de seguridad social**
 - No existe una entidad que tenga a su cargo la supervisión y regulación de todo el sistema
 - Las entidades gestoras aplican las reglas según sus propios criterios y dictan normativa general sin adecuada supervisión
 - La notificación de la historia laboral no se ha cumplido

Régimen de ahorro individual

- El diseño de la opción del art 8 es compleja, la gran mayoría de las personas que la hacen no comprenden cabalmente su funcionamiento
- La AFAP pública tiene una posición dominante en el mercado
- La experiencia indica que deben fijarse máximos a los comisiones, lo que se hizo por ley 19.590
- Las inversiones se concentran en el riesgo doméstico y en valores de renta fija
- La rentabilidad promedio de los últimos 10 años fue del 5,1 % por encima de la inflación

Régimen de ahorro individual

- Los seguros colectivos por invalidez y fallecimiento son ofrecidos únicamente por el BSE y su costo ha crecido en forma significativa en los últimos años. Actualmente representa el 16 % de los aportes volcados
- En la etapa de desacumulación, la ley 16.713 prevé como único destino la renta vitalicia y funciona en régimen de monopolio por el BSE, que ha tenido que absorber pérdidas y de acuerdo al BCU pone en riesgo el capital de la aseguradora estatal. El BSE no tiene obligación jurídica de seguir participando en este mercado.
- El ahorro voluntario ha tenido escaso desarrollo. En 2020 alcanzaba al 0,002 % del fondo de ahorro previsional

Retiros y pensiones militares

- Baja relación activo pasivo: 0,53 en 2019
- El extenso período de transición previsto en la última reforma aunado al extenso período de sobrevida luego del retiro, hacen que los impactos de la reforma se vean en el largo plazo. El régimen del DL 14.157 continuará siendo aplicable a la mayoría de activos
- Aún luego de la reforma, mantiene algunos elementos que suponen un tratamiento diferencial privilegiado en edad, tasa de reemplazo y máximos
- Las bonificaciones no se basan en criterios técnicos objetivos y revisables periódicamente

Retiros y pensiones policiales

- La relación activo/pasivo es de 0,98
- La bonificación existe para el personal ejecutivo permite el acceso a la jubilación a edades tempranas, aunque la reforma de 2008 haya asimilado la causal común al régimen general
- El procedimiento de cálculo del haber básico de retiro es más favorable que el régimen común (toma el promedio de los últimos 60 meses)
- Pese a la reforma realizada en 2008, la necesidad de destinar más recursos continuará creciendo

Caja Bancaria

- La relación activo/pasivo es de 1,13 (20.605 cotizantes y 18.231 pasivos en 2019)
- Las elevadas tasas de aportación y la PCP inciden en los costos de la actividad financiera, y su posible traslado a precios debería analizarse
- Las proyecciones actuariales muestran un déficit operativo que se espera dure más de una década (hasta 2034), cubierto con reservas financieras e inversiones forestales, luego del cual la institución tendría resultados positivos

Caja Notarial

- La relación activo/pasivo es de 2,46 en 2019
- El montepío notarial, principal fuente de ingresos, es relativamente independiente de la cantidad de escribanos aportantes
- Cerca del 25 % de los escribanos efectúa aportes complementarios para llegar al aporte mínimo
- Alta tasa de feminización del colectivo que incide en el período de pago de las prestaciones (78 % de los activos y 65 % de los pasivos)
- El período de transición de la reforma de 2019 es muy prolongado
- La Caja propone afectar el IASS proveniente de los pasivos escribanos

Caja Profesional

- La relación activo/pasivo es de 3,52 la más alta de todos los subsistemas
- El porcentaje de profesionales con declaración de ejercicio tiene tendencia descendente, actualmente es del 42 %
- Si en vez de sueldos fictos, se aportara por el ingreso real, la recaudación se reduciría en más del 50 %; el 40 % de los declaran ejercicio no tienen facturación y el 20 % factura por montos inferiores al aporte de la categoría 1
- Los afiliados se concentran en categorías bajas de aportación
- El colectivo tiene una fuerte tendencia a la feminización
- Las autoridades de la Caja han impulsado un anteproyecto de reforma, que eleva la viabilidad a 20 años

Fundamento de voto del F. Amplio

- **Crítica metodológica:**

- El diagnóstico no es una mera descripción o recopilación de datos sino que debe estructurarse a partir de una “imagen objetivo”, el diseño general que se entiende adecuado, en qué principios se funda y qué objetivos persigue.
- A partir de la comparación con esa “imagen objetivo” debería analizarse el sistema existente, e incluirse los estudios y cuantificaciones necesarias para analizar la viabilidad de la aproximación a esa imagen objetivo
- El informe de diagnóstico no analiza el efecto distributivo del sistema de seguridad social: cómo impactan una prestaciones contributivas sobre otras o sobre las no contributivas
- Aunque menciona un rediseño del componente no contributivo, no especifica qué características tendría

Fundamento de voto del F. Amplio

- **Evaluación general:**

- El informe se centra en la sostenibilidad financiera, y no considera la sostenibilidad social
- Debería analizar, junto a la sostenibilidad financiera y social, la cobertura, adecuación de los beneficios y justicia distributiva
- Si la reforma se centra en la sostenibilidad financiera, puede redundar en un deterioro de la cobertura, suficiencia, o justicia del sistema
- Un proceso de reforma no se puede hacer con la celeridad que impone la LUC; como lo indica la experiencia internacional, las reformas de la seguridad social requieren ponderación, gradualidad, tiempo y diálogo social

Fundamento de voto del F. Amplio

- **Aspectos que no son compartidos:**

- El enfoque relativo a las pensiones de sobrevivencia, que parte de la base de una mejor situación de la mujer en el mercado de trabajo sin un estudio profundo, y no distingue entre pensiones de activos y de pasivos
- La afirmación de que el gasto previsional es alto en la comparación internacional, que no toma en cuenta el gasto privado en pensiones, ni las políticas complementarias de vivienda, cuidados, servicios sociales, etc.
- La crítica a la flexibilización de las jubilaciones por incapacidad
- El análisis del régimen de ahorro individual, en cuanto omite los costos de transición de la reforma, y omite señalar que las ganancias de las AFAPs son extremadamente altas
- La forma en que se presenta el régimen previsional militar, suavizando algunos de sus aspectos

Fundamento de voto de PIT-CNT y ONAJPU

- **Mantienen discrepancias con varios pasajes del Diagnóstico:**
 - No hay un adecuado balance entre sostenibilidad financiera y sostenibilidad social
 - Existe un exagerado énfasis en resolver los desafíos a partir de la reducción del gasto
 - Mantienen diferencias muy marcadas con el diagnóstico sobre el régimen de capitalización individual
 - Consideran imprescindible subrayar mucho más claramente la necesidad de una urgente y profunda reforma del régimen previsional militar

Fundamento de voto de PIT-CNT y ONAJPU

- El Diagnóstico no aborda el bajo nivel general de los salarios, con sus consecuencias en términos de menores recursos por contribuciones, y en bajo nivel de las prestaciones, que será necesario complementar para prevenir la pobreza en la vejez
- Al analizar el nivel de las prestaciones deben distinguirse los diferentes subsistemas (la tasa de reemplazo es del 52 % del salario medio en BPS y del 129 % en la caja militar)
- El incremento del gasto previsional debe plantearse en términos de la población que atiende
- En un sistema de financiamiento mixto (impuestos y contribuciones) como el previsto en el art. 67 de la Const., el equilibrio individual no es un objetivo a alcanzar

Fundamento de voto de PIT-CNT y ONAJPU

- Al referirse a la edad de retiro, la comparación con otros países debe hacerse considerando la edad real promedio (62,5 años) y no la edad legal, porque ésta suele estar acompañada de esquemas de retiro anticipado
- El documento tampoco aborda el impacto de modificar la edad de retiro sobre los trabajadores de distintas ramas de actividad, con diferentes niveles de desgaste físico y psíquico y diferentes expectativas de vida
- Al referirse a las tasas de aportación, el diagnóstico no muestra en forma comparada las tasas de empleadores y trabajadores. En Uruguay el aporte personal es el doble del patronal, en contraposición a lo que ocurre en la mayoría de los países

Fundamento de voto de PIT-CNT y ONAJPU

- En relación a las jubilaciones por incapacidad, si bien se realizó una modificación normativa que facilitó el acceso, no se realizó un estudio o valoración de los motivos que llevaron a esa modificación, por lo que no puede considerarse que existe un mal diseño
- El Diagnóstico no reconoce el fracaso del régimen de ahorro individual en varias dimensiones:
 - En la etapa de acumulación, no hay competencia, y esto se traduce en las altas comisiones y primas de seguro
 - En la etapa de desacumulación, tenemos un monopolio de hecho plagado de problemas, que constituye una pesada carga para el BSE. Un cambio regulatorio presentaría problemas en términos de rentas bajas